

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang Masalah

Permasalahan Ekonomi, sosial, politik, dan keamanan yang dihadapi Indonesia cenderung semakin kompleks seiring dengan terjadinya perubahan kondisi sosial, politik dan perekonomian di dalam dan luar negeri. Kompleksitas permasalahan Kebijakan keuangan negara yang dihadapi merupakan tantangan berat bagi pemerintah terutama dalam fungsi administrasi publik dan legislasi, juga fungsi negara yang lainnya yaitu, sebagai dinamisator dan stabilisator pembangunan, serta penciptaan pemerataan melalui kebijakan APBN. Beratnya tantangan yang dihadapi mendorong perlunya perubahan mendasar dalam pola pengelolaan serta ditingkatkannya transparansi dalam perencanaan dan penerapan kebijakan APBN.

Permasalahan klasik dalam Kebijakan anggaran negara adalah, kebutuhan pengeluaran (*expenditure needs*) yang semakin meningkat, sementara pada sisi lain upaya penerimaan negara tidak mampu mengikuti perkembangan kebutuhan pengeluaran, baik karena alasan keterbatasan kapasitas administrasi maupun penurunan basis penerimaan. Sehingga kondisi tersebut menyebabkan persoalan pemecahan masalah perekonomian, sosial, politik dan hukum, serta pengentasan kemiskinan belum dapat didukung sepenuhnya melalui APBN.

Untuk mengatasi defisit dalam APBN maka pemerintah menerapkan kebijakan *deficit spending*, yaitu suatu kebijakan di mana pada suatu periode arus pengeluaran (ΔG) lebih besar dari pada arus penerimaan pajak (ΔT) atau $\Delta G > \Delta T$. Kebijakan *Deficit Spending* ini diciptakan dengan maksud agar APBN tetap berfungsi sebagai sumber pendorong kegiatan ekonomi pembangunan yang merupakan salah satu sarana agar dapat keluar dari persoalan krisis. Dengan demikian kebijakan *Deficit Spending* dapat berpengaruh terhadap perekonomian Indonesia. (Soebagiyo, 2002)

Pengaruh defisit anggaran yang didanai oleh hutang pemerintah terhadap perekonomian adalah suatu isu hangat baik dalam tataran teori maupun secara analisis empirik (Khan dan Agheveli, 1978; Eisner, 1989; Seater, 1993). Secara teoritis setidaknya terdapat tiga (3) kelompok berbeda yang mencoba menjawab persoalan tersebut (Bernheim, 1989). Ketiga kelompok tersebut adalah Ricardian, Neo-klasik dan Keynesian.

Kelompok yang pertama, yaitu dengan teorinya *Ricardian Equivalence (RE)* mengemukakan bahwa terdapat hubungan kekeluargaan yang erat antar-generasi. Dalam suatu persoalan tersebut maka konsumsi akan ditentukan oleh seluruh sumber daya yang dimiliki oleh keluarga besar sepanjang masa. Defisit anggaran pada dasarnya hanyalah pengalihan beban pajak dari masa sekarang ke masa yang akan datang. Beban pajak untuk masa sekarang maupun masa yang akan datang tetap menjadi beban keluarga besar tersebut. Bagi keluarga besar tersebut, defisit anggaran tidak akan mempunyai pengaruh apa-apa terhadap perekonomian.

Kelompok kedua, adalah Neo-klasik, mereka berpendapat bahwa setiap individu memiliki informasi cukup, sehingga mereka dapat merencanakan tingkat konsumsi sepanjang waktu hidupnya. Defisit anggaran akan meningkatkan tingkat konsumsi dalam jangka panjang, dengan cara memberi beban pajak untuk generasi berikutnya. Apabila seluruh sumber daya seluruhnya dapat dipergunakan secara penuh (*full-employment*), maka peningkatan konsumsi akan menurunkan tingkat tabungan dan tingkat bunga akan meningkat pula. Selanjutnya peningkatan tingkat bunga akan mendorong permintaan investasi swasta menurun, sehingga pendapat Neo-klasik yang menyatakan bahwa kondisi kesempatan kerja penuh, defisit anggaran yang permanen mengakibatkan investasi swasta tergusur (*crowding-out*). Secara umum pendapat Neo-klasik menyatakan bahwa defisit anggaran akan merugikan perekonomian.

Kelompok ketiga, yaitu kelompok Keynesian, yang menyatakan bahwa defisit anggaran akan mempengaruhi perekonomian. Kelompok ini mengasumsikan bahwa pelaku ekonomi memiliki pandangan jangka pendek, yaitu hubungan antar-generasi tidak erat, serta tidak semua pasar selalu dalam posisi keseimbangan. Selanjutnya kelompok ini juga menyatakan bahwa defisit anggaran akan meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan dan giliran berikutnya adalah meningkatkan konsumsi. Defisit anggaran yang dibiayai dengan hutang, dengan demikian beban pajak pada masa sekarang relatif lebih ringan dan hal tersebut akan meningkatkan pendapatan yang siap dibelanjakan. Peningkatan pendapatan yang siap dibelanjakan akan meningkatkan konsumsi dan sisi permintaan secara keseluruhan. Apabila perekonomian belum pada kondisi kesempatan kerja penuh, peningkatan sisi permintaan akan mendorong peningkatan produksi, selanjutnya peningkatan pendapatan nasional. Dalam periode selanjutnya, peningkatan pendapatan nasional akan mendorong perekonomian melalui multiplier efek Keynesian.

Karena defisit anggaran meningkatkan konsumsi dan tingkat pendapatan sekaligus, tingkat tabungan dan akumulasi kapital meningkat. Menurut kelompok Keynesian secara keseluruhan, defisit anggaran dalam jangka pendek akan menguntungkan perekonomian.

Perbedaan pendapat dalam hal efektivitas pengaruh defisit anggaran terhadap perekonomian selain terjadi dalam tataran teoritis juga terjadi dalam tataran empirik mengenai definisi terminologi defisit anggaran. Dalam praktik definisi terminologi defisit anggaran sangat beragam. Keragaman definisi itu selain karena adanya perbedaan sistem pencatatan juga dipengaruhi oleh tujuan analisis dampak defisit anggaran terhadap perekonomian (Dornbush, 1989; Gramlich, 1989, Blejer, 1991)

Beberapa penelitian empiris mengenai dampak defisit anggaran terhadap perekonomian menunjukkan suatu temuan berbeda. Egwaikhide (1997) mengadakan penelitian dampak defisit anggaran terhadap neraca pembayaran di Nigeria. Persamaan perilaku dalam model simultan sebagaimana berbentuk model statis dan sebagian dinamis *Partial Adjustment Model (PAM)* Dengan menggunakan model ekonomi makro jangka pendek dan data tahunan 1973-1993, dia menyimpulkan defisit anggaran baik yang dibiayai dengan kredit bank central maupun pinjaman luar negeri akan memperburuk neraca pembayaran.

Khan dan Aghevli (1978) mengamati dampak defisit anggaran terhadap jumlah uang beredar dan inflasi di berbagai negara seperti Brasil, Columbia, Dominika dan Thailand. Data yang digunakan kuartalan dengan rentang pengamatan 1961-1974, dengan model dinamis persamaan simultan *PAM* atau *Koyck*. Model yang digunakan adalah model makro ekonomi jangka pendek dengan fokus sisi permintaan. Mereka menyimpulkan bahwa defisit anggaran cenderung akan menyebabkan peningkatan jumlah uang beredar dan akhirnya akan mendorong terjadinya inflasi.

Beberapa studi empiris dari peneliti Indonesia menunjukkan hasil beragam. Adji (1995) menggunakan model persamaan tunggal dengan data 1971-1992 dengan *Error Correction Model (ECM)* digunakan untuk melihat proses keseimbangan jangka panjang dan pendek, antara tingkat inflasi dan defisit anggaran. Hasil penelitian tersebut membuktikan bahwa *Ricardian Equivalence* berlaku didalam perekonomian Indonesia. Dalam jangka panjang utang publik tidak mempengaruhi tingkat konsumsi masyarakat.

IIBI (2000) dan Woo (1994) menghasilkan kesimpulan yang berbeda dari penelitian Adji. Kedua penelitian tersebut menggunakan model makro persamaan simultan

dengan kurun waktu pengamatan berbeda. Woo dengan data 1965-1990, dan IBII dengan data 1989-1997. Kedua penelitian tersebut secara tidak langsung menyimpulkan bahwa kebijakan defisit anggaran mempengaruhi perekonomian.

Seperti yang dilakukan oleh Egwaikhide (1997), Khan dan Aghevli (1978) Woo (1994) dan IBII (2000), penelitian ini akan menggunakan model persamaan simultan. Penggunaan model persamaan simultan ini akan bermanfaat untuk melihat mekanisme transmisi kebijakan *deficit spending* anggaran dalam perekonomian. Persamaan struktural yang merupakan bagian dari persamaan simultan dalam penelitian ini diusahakan sederhana dan sedikit mungkin, dalam upaya fokus perhatiannya terhadap hubungan pokok antar-variabel yang diamati.

Penelitian ini dilakukan dengan cakupan rentang waktu meliputi tahun 1987-2007, yang dimungkinkan untuk dapat mengamati perubahan perilaku pelaku ekonomi di Indonesia.

I.2. Perkembangan Deficit Spending Di Indonesia

Deficit spending (DS) adalah penerimaan (*revenue*) dikurangi dengan Pengeluaran (*expenditure*). *Revenue* terdiri dari Pajak ditambah dengan penerimaan bukan pajak, di mana pajak merupakan fungsi dari *tax rate*, jumlah wajib pajak, *income* konsumen, penegakan peraturan dan lain-lain. Sedangkan penerimaan bukan pajak fungsinya ada banyak sekali. *Expenditure* adalah fungsi dari populasi, target pertumbuhan, hal-hal yang tidak terduga, seperti bencana alam dan lain-lain. Jadi *deficit spending* adalah fungsi dari yang mempengaruhi *Revenue* dan *Expenditure* yang telah dikemukakan diatas.

Deficit spending akan nampak dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang biasanya disusun dalam jangka waktu satu tahun. *Deficit spending* muncul sebagai akibat dari selisih antara penerimaan pajak dengan pengeluaran pemerintah. Perkembangan *deficit spending* selalu mengalami perubahan bersamaan dengan berubahnya tingkat kesejahteraan masyarakat, sebab semakin tinggi tingkat kesejahteraan, semakin tinggi pula pajak yang akan diterima pemerintah.

Pemerintah telah mengeluarkan kebijakan guna mengurangi terjadinya *deficit spending* dalam anggaran belanjanya melalui beberapa paket kebijakan

diantaranya: Paket kebijakan *pajak untuk barang mewah, pajak untuk elektronik* dan kebijakan-kebijakan pajak lainnya. Total penerimaan negara dari sektor pajak dari tahun ketahun selalu mengalami peningkatan, sejalan dengan peningkatan pengeluaran pemerintah.

Pada tahun anggaran 1988/1989 penerimaan pajak mencapai Rp. 12344,6 milyar sedangkan pengeluaran pemerintah sebesar Rp. 33252,1 milyar sehingga terjadi *deficit spending* sebesar Rp. 20907,5 milyar. Namun pada tahun 1997 krisis ekonomi terjadi di Indonesia yang mengakibatkan bergoncangnya perekonomian nasional, sehingga pengeluaran pemerintah tahun 1998/1999 meningkat cukup tinggi yaitu menjadi Rp.172669.2 milyar sedangkan *deficit spending*-nya sebesar Rp. 70274.7 milyar.

Pada tahun 2000-an terjadi perubahan *struktur* dan *siklus* anggaran pendapatan dan belanja negara dari bentuk *sconto* kebentuk *stafel* dan dari tahun anggaran ke tahun takwin sehingga pada tahun 2000-an APBN hanya berlaku selama 9 bulan. Kemudian baru tahun 2001 sampai sekarang menggunakan tahun takwin. Pada tahun anggaran 2002 penerimaan pajak mencapai Rp. 214713.4 milyar sedangkan pengeluaran pemerintah sebesar Rp. 345604.9 milyar sehingga terjadi *deficit spending* sebesar Rp. 130891.5 milyar Untuk mengetahui perkembangan lebih lanjut *deficit spending* Indonesia dapat dilihat dalam tabel.1.

Tabel 1.1
Perkembangan *Deficit Spending* Indonesia
(dalam Milyar Rupiah)

Tahun	<i>Defisit Spending</i>	Tahun	<i>Defisit Spending</i>	Tahun	<i>Defisit Spending</i>	Tahun	<i>Defisit Spending</i>
1990	25027.77	1998	55776.77	2006	29141	2014	175354
1991	26734.10	1999	97433.63	2007	40513	2015	245895
1992	29489.25	2000	135378.70	2008	51342	2016	296724
1993	31792.78	2001	156021.10	2009	73306	2017	354538
1994	31067.83	2002	130891.50	2010	98010		
1995	30294.35	2003	34436	2011	124656		
1996	35243.2	2004	10536	2012	124020		
1997	33411.9	2005	24944	2013	153338		

Sumber Data : BPS, Nota Keuangan dan APBN, diolah

I.3. Perumusan Masalah

Berdasarkan paparan pada latar belakang di atas, maka perumusan masalah dalam disertasi ini adalah analisis pengaruh kebijakan *deficit spending* terhadap perekonomian Indonesia selama tahun 2001-2017.

Dari perumusan masalah yang telah dikemukakan secara umum di atas, maka analisis pengaruh kebijakan *deficit spending* terhadap perekonomian Indonesia dapat dibuat rumusan masalah secara khusus dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Apakah Kebijakan *deficit spending* berpengaruh terhadap indikator variabel ekonomi; pendapatan nasional, inflasi, utang luar negeri pemerintah, dan tingkat bunga.

I.4. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, tujuan penelitian ini secara umum adalah untuk mendeskripsikan kebijakan *deficit spending* dalam perekonomian Indonesia. Kemudian untuk menganalisis pengaruh kebijakan *deficit spending* terhadap perekonomian Indonesia dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2016, dan secara khusus penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Untuk membuktikan bahwa kebijakan *deficit spending* berpengaruh terhadap Kinerja indikator variabel ekonomi; pendapatan nasional, inflasi, utang luar negeri pemerintah, dan tingkat bunga.

I.5. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini dapat dibedakan menjadi manfaat operasional bagi pembuat kebijakan, manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, dan manfaat bagi peneliti.

1. Manfaat Operasional bagi Pembuat Kebijakan

Hasil penelitian diharapkan dapat memberi masukan kepada Pemerintah tentang kebijakan *deficit spending* terhadap perekonomian di Indonesia. Diharapkan penelitian ini dapat digunakan juga sebagai masukan dan bahan pertimbangan dalam menentukan langkah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

2. Manfaat bagi Pengembangan Ilmu Pengetahuan

Dalam perjalanan penelitian ini telah dikumpulkan rumusan konsep dan teori, terjadi proses baik metodologis, analitis dan penarikan simpulan yang mencirikan berkembangnya ilmu pengetahuan di bidang makroekonomi, khususnya *public finance*, dan ekonomi moneter.

3. Manfaat bagi Peneliti lain.

Dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang berguna, khususnya bagi para peneliti yang ingin mendalami kebijakan *deficit spending* pengaruhnya terhadap perekonomian Indonesia. kepada para peneliti selanjutnya dapat melakukan penelitian lanjutan dengan cara menggali indikator yang lebih dalam dan relevan serta belum dibahas dalam penelitian ini, kemudian dapat menjawab permasalahan yang belum terjawab dalam penelitian ini.

I.6. Metode Penelitian

Model dan Alat Analisis

Dalam penelitian ini akan dipergunakan alat analisis Modifikasi model dari Enrico Tanuwidjaja (2005) dan Haldane Battini (1998), Daryono Soebagiyo (2012) yaitu dengan melalui model penyesuaian *stock* atau penyesuaian parsial (PAM: atau *Partial Adjustment Model*). Adapun formulasi model tersebut dapat diketengahkan sebagai berikut ini:

$$DS = a + b_1PN + b_2INF + b_3ULN + b_4TB + u$$

Di mana :

DS adalah *deficit spending*
 PN adalah pendapatan nasional (GNP)
 INF adalah tingkat inflasi
 ULN adalah hutang luar negeri
 TB adalah Tingkat Bunga

I.7. Sistematika Penulisan

Sistem penulisan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metodologi penelitian, serta sistematik penelitian.

BAB II LANDASAN TEORI

Dalam bab ini berisi tinjauan pustaka tentang definisi kebijakan moneter, pertumbuhan ekonomi, inflasi, pengangguran, jumlah uang beredar, suku bunga dan juga hubungan antar variabel serta membahas tentang teori-teori yang relevan dengan penelitian yang akan dilakukan.

BAB III METODE PENELITIAN

Dalam bab ini membahas ruang lingkup penelitian, jenis dan sumber data penelitian, serta metode dan alat analisis data.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini membahas tentang objek penelitian, analisis data, dan pembahasan.

BAB V Dalam bab ini membahas mengenai kesimpulan dan saran.